

Bericht über die Prüfung
gemäß 98 Abs 5 des Statutes
der Landeshauptstadt Graz

betreffend den

Bestellvorgang im Magistrat Graz

StRH – 37685/2009

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz
A-8011 Graz
Tummelplatz 9

Der Prüfungsbericht repräsentiert den Erkenntnisstand bis einschließlich Februar 2010

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Gegenstand und Umfang der Prüfung	3
1.1. Auftrag und Überblick	3
1.2. Ziel des Prüfauftrages.....	3
1.3. Zur Prüfung herangezogene Unterlagen.....	4
1.4. Durchgeführte Besprechungen	4
2. Berichtsteil.....	5
2.1. Hintergrund	5
2.2. Rechtsgrundlagen	7
2.2.1. Geschäftsordnung für den Magistrat Graz.....	7
2.2.2. Präsidialerlass Nr. 53/2002, Zahlungsbedingungen – Skonto Rechnungslauf	8
2.2.3. Präsidialerlass Nr. 20/2007, Auflassung des Beschaffungsamtes und Anpassung des Beschaffungsprozesses	8
2.2.4. Präsidialerlass Nr. 31/2008, Elektronische Rechnungsbearbeitung.....	9
2.2.5. Präsidialerlass Nr. 6/2009, Kontierungsprüfung und Wegfall von Vorlagen.....	11
2.2.6. Haushaltsordnung.....	12
2.3. Feststellungen.....	13
2.3.1. Bestellvorgang und Freigabe von Rechnungen.....	13
2.3.2. Rechnungseingang und Rechnungslauf	14
2.3.3. Ursachen für die Buchungsmängel	14
2.4. Empfehlungen.....	16
2.4.1. Regelwerke der Stadt.....	16
2.4.2. Bestellvorgang und Bezahlung von Rechnungen	16
3. Zusammenfassung.....	19
3.1. Schlussbesprechung – Conclusio	19
3.2. Stellungnahme des Finanzdirektors.....	20
3.3. Abschließende Beurteilung	21

Disclaimer

Dieser Bericht ist ein **Prüfungsbericht im Sinne des § 16 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof der Stadt Graz** (in der Folge: GO-RH). Er kann personenbezogene Daten im Sinne des § 4 des Datenschutzgesetz 2000 (in der Folge: DSG 2000) enthalten und dient zur **Vorlage an den Kontrollausschuss der Stadt Graz** im Sinne des § 17 GO-RH.

Die **Beratungen und die Beschlussfassung über diesen Bericht** erfolgen gemäß § 37 Abs 9 des Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 (in der Folge: Statut) in **nichtöffentlicher und vertraulicher Sitzung**.

Die **Mitglieder des Kontrollausschusses** wurden daran erinnert, dass sie im Sinne der §§ 17 und 47 Statut der Landeshauptstadt Graz die **Verschwiegenheitspflicht** wahren und die in den Sitzungen des Kontrollausschusses zu Ihrer Kenntnis gelangten Inhalte **vertraulich behandeln** werden.

Eine hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Einschränkungen **anonymisierte Fassung** dieses Berichtes ist **ab dem Tag der Vorlage an den Kontrollausschuss** im Internet unter <http://stadtrechnungshof.graz.at> abrufbar.

Der Stadtrechnungshofdirektor

Dr. Günter Riegler

1. Gegenstand und Umfang der Prüfung

1.1. Auftrag und Überblick

Die **Prüfung** zum

Bestellvorgang im Magistrat Graz

ist eine Prüfung gemäß § 11 Abs 3 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof der Stadt Graz und ist eine **von Amts wegen veranlasste** Prüfung. Es handelt sich um eine Maßnahme der Gebarungskontrolle nach § 3 GO-StRH.

Auf Grund von § 3 GO-StRH ist im konkreten Fall folgendes **Prüfungsziel** festgelegt: Prüfung der **Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsabwicklung** mit **Schwerpunktlegung auf die Bestellvorgänge** (siehe im Einzelnen nachfolgend in 1.2.)

Die **Prüfung** wurde von November 2009 bis Februar 2010 **durchgeführt**, Prüfungsleiterin war Ulrike Pichler.

1.2. Ziel des Prüfauftrages

Der Stadtrechnungshof versuchte mit dieser Prüfung **folgende Fragen** zu klären:

- Wie ist das Bestellwesen der Stadt Graz geregelt? Sind die **einschlägigen magistrats-internen Regelwerke** am aktuellen Stand? Wird das **4-Augen-Prinzip** eingehalten?
- Wird dem Grundsatz „**Keine Lieferung oder Leistung ohne schriftlichen Auftrag**“ seitens der Abteilungen entsprochen? Wurden die **Bestellschreiben grundsätzlich ordnungsgemäß vor Erteilung der Liefer- und Leistungsaufträge** verfasst oder erfolgten **schriftliche Aufträge** auch erst **nach Einlangen von Rechnungen** über Lieferungen und Leistungen? Wenn ja **warum**? Wie ist in diesen Fällen die **Haushaltsüberwachung gewährleistet**?

Ziel des Prüfungsauftrages ist auch, **Empfehlungen für die Zukunft** hinsichtlich der Durchführung **ordnungsgemäßer Bestellvorgänge** abzugeben.

Mit dem **Rechnungsjahr 2009** wurde die Rechnungsbearbeitung auf **elektronische Form** umgestellt. Der Stadtrechnungshof setzte sich zum Ziel, die bisherigen Erfahrungen zu reflektieren.

1.3. Zur Prüfung herangezogene Unterlagen

Der Feststellung des Sachverhaltes wurden Auswertungen aus dem Buchhaltungssystem SAP und von der Mag. Abt. 8/3, Abteilung für Rechnungswesen zur Verfügung gestellte Unterlagen zu Grunde gelegt.

1.4. Durchgeführte Besprechungen

9. November 2009 Ernst Pucher, Abteilungsvorstand der Mag. Abt. 8/3, Abt. für Rechnungswesen
Ulrike Pichler, Stadtrechnungshof
11. Jänner 2009 Ernst Pucher, Abteilungsvorstand der Mag. Abt. 8/3, Abt. für Rechnungswesen
Ulrike Pichler, Stadtrechnungshof
13. April 2010 **Schlussbesprechung** mit
Mag. Haidvogel, Magistratsdirektor
Dr. Kamper, Finanzdirektor
Mag. Fasch, Präsidialamt
Dr. Fritsch, Abteilungsvorstand der Mag. Abt. 8/5, Liegenschaftsverwaltung
Ernst Pucher, Abteilungsvorstand der Mag. Abt. 8/3, Abt. für Rechnungswesen
Ing. Hödl, Stadtschulamt
Dr. Riegler, Stadtrechnungshofdirektor
Ulrike Pichler, Stadtrechnungshof

2. Berichtsteil

Der **vorliegende Bericht** behandelt als **Hauptthema** die Frage, ob die **weiter unten beschriebenen Grundsätze für die Rechnungsabwicklung ordnungsgemäß** eingehalten werden.

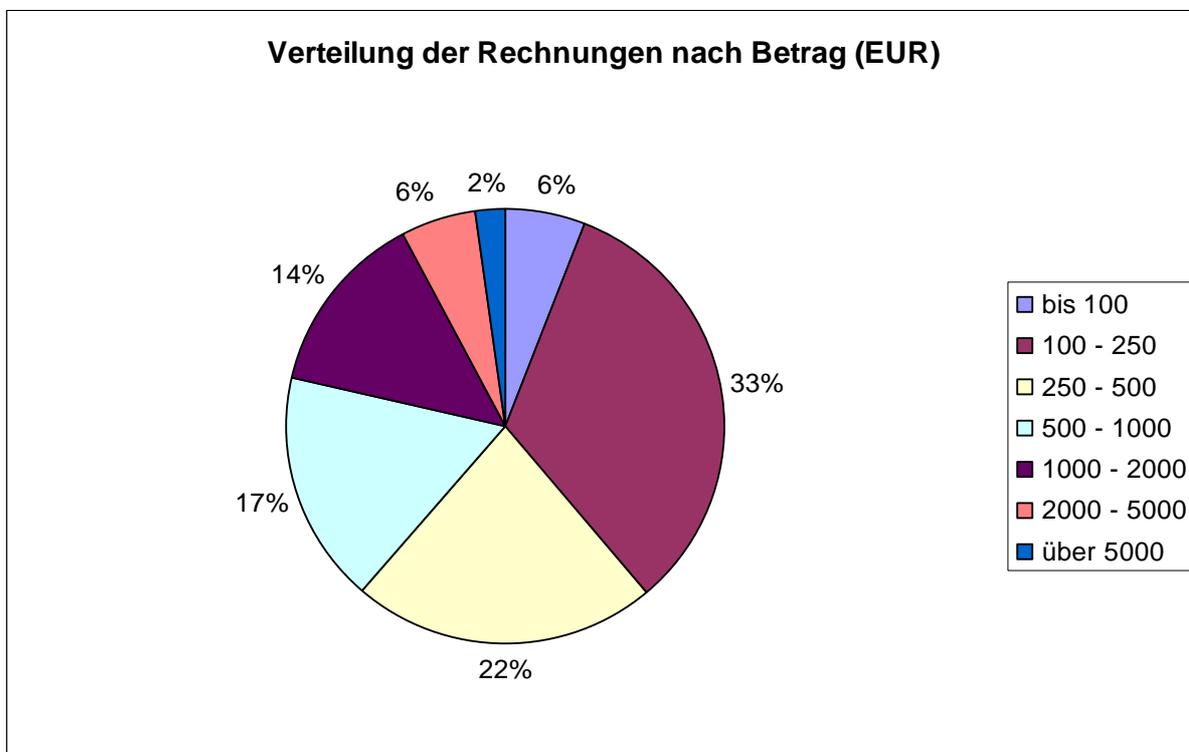
2.1. Hintergrund

Der **Magistrat Graz hat mit Wirksamkeit seit 1. Jänner 2009 den Beschaffungsprozess neu organisiert**. **Anlass** war die Einführung einer zentralen Eingangsrechnungserfassung unter SAP. Bei dieser Gelegenheit und in **Reaktion auf frühere Prüfungsergebnisse des Stadtrechnungshofes** wurden auch **zusätzliche Freigabeschritte für Bestellungen und Rechnungen unter SAP eingerichtet**, und zwar mit dem **Ziel**, das **4-Augen-Prinzip** und das Prinzip der **Funktions-trennung** sicher zu stellen.

Der Stadtrechnungshof hat nun eine **routinemäßige Prüfung** der **Abwicklungen von Beschaffungen** durchgeführt und dabei sein **Augenmerk** auf den **Bestellvorgang** gelegt.

Die Auswertung der Daten erfolgte für den Zeitraum **Juli 2009 bis Anfang November 2009**. Im Zuge unserer Recherchen haben wir neben dem **Bestelldatum** auch den **Leistungszeitraum**, das **Rechnungsdatum**, das **Rechnungseingangsdatum**, den **jeweiligen Rechnungsbetrag** und die für die **Freigabe der Rechnungen verantwortlichen Abteilungen** abgefragt.

Wir haben **festgestellt**, dass im Abfragezeitraum **im Fall von rund 660 Geschäftsfällen die Bestellungen** von den Abteilungen erst **nach erfolgter Lieferung bzw. Leistung** und **nach Rechnungseingang** durchgeführt wurden. Die Bandbreite der betroffenen Lieferungen und Leistungen erstreckte sich von **Reparaturmaßnahmen** über **Reisekosten**, einem **Spielefest** bis hin zu **Planungsleistungen** und **Rechtsgutachten**.



In einem weiteren Prüfschritt haben wir aus den 660 Fällen **53 Stichproben** gezogen, haben in all diesen Fällen unsere **Prüfung auf Belegebene** fortgesetzt und die **ordnungsmäßige Rechnungsabwicklung** auf Basis der bestehenden Vorschriften, welche wir im nachfolgenden Punkt 2.2. Rechtsgrundlagen anführen, im Einzelnen geprüft.

Auch die **Rechnungsabwicklung** wies in **einigen Fällen Mängel** auf.

Auf die **Mängelpunkte betreffend das Bestellwesen und die Bezahlung von Rechnungen** gehen wir im Punkt 2.3. Feststellungen ein.

Dem Beschaffungsvorgang widmet der **Stadtrechnungshof stets größte Aufmerksamkeit**, weil in der **Realität feststellbar** ist, dass in der Praxis **Aufsehen erregende Fälle von Wirtschaftskriminalität sehr häufig an IKS-Schwächen im Bestellprozess** von Unternehmen anknüpfen.

2.2. Rechtsgrundlagen

2.2.1. Geschäftsordnung für den Magistrat Graz

Der **Vorgang bei Bestellungen** ist in der **Geschäftsordnung für den Magistrat Graz im § 36** geregelt, jedoch **ist diese Regelung veraltet**.

So findet sich gemäß § 36 Abs. 1 noch die Regelung, dass eine **Bestellung** bei einem Lieferanten erst getätigt werden kann, wenn **folgende Voraussetzungen** erfüllt sind:

- 1) die **Kosten der Anschaffung bzw. Leistung** müssen im **Voranschlag** vorgesehen sein;
- 2) die **Bedeckungsäußerung des Stadtrechnungsamtes** muss vorliegen;
- 3) die **Aufwandsgenehmigung** des nach den Bestimmungen des Statutes zuständigen Organs muss vorliegen (welches Organ zuständig ist, ergibt sich aus der GO für den Gemeinderat und aus der GO für den Stadtsenat in Verbindung mit den jährlich verlaublichen Wertgrenzen);
- 4) den Bestimmungen der **Vergebungsvorschriften** muss entsprochen werden;
- 5) der **Bestellschein** muss die **Unterschrift des zuständigen Mitgliedes des Stadtsenates** oder des von ihm **ermächtigten Bediensteten** der Dienststelle, der nach dem Voranschlag die Anordnungsbefugnis zukommt, aufweisen.

Der § 36 wurde zwar **mit dem Hinweis** darauf, dass die **Einführung SAP** und der **Präsidialerlass 53/2002** (betreffend Zahlungsbedingungen–Skonto und Rechnungslauf) zu **berücksichtigen** seien, versehen, jedoch genügt nach Auffassung des Stadtrechnungshofes dieser Hinweis allein nicht.

Die **Umstellung auf die elektronische Rechnungsabwicklung** stellte eine einschneidende Maßnahme für die Verwaltung dar, die Geschäftsordnung jedoch wurde nicht angepasst und nimmt beispielsweise noch heute Bezug auf **Bestellscheine in Papierform**.

Die **Bezahlung von Rechnungen durch die Stadt** ist in der **Geschäftsordnung für den Magistrat Graz im § 77** geregelt. Diese Regelung ist wie die Vorschrift über den Bestellvorgang ebenfalls **veraltet**. Auch hier findet sich zur Aktualisierung **lediglich der Hinweis** darauf, dass **der Präsidialerlass Nr. 53/2002** (betreffend Zahlungsbedingungen–Skonto und Rechnungslauf) zu berücksichtigen ist.

Sowohl der **§ 36 Vorgang bei Bestellungen** als auch der **§ 77 Bezahlung von Rechnungen durch die Stadt** bedürften unserer Auffassung nach hinsichtlich der geänderten Abläufe einer generellen Überarbeitung.

2.2.2. Präsidialerlass Nr. 53/2002, Zahlungsbedingungen – Skonto Rechnungslauf

Zur Sicherstellung eines einheitlichen Vorgehens beim Einkauf von Waren und Dienstleistungen wurden laut **Präsidialerlass Nr. 53/2002 vom 10. Oktober 2002** zum einen die **Zahlungsbedingungen und Skontofristen bei Beauftragungen** festgelegt und zum anderen die **Änderungen des Rechnungslaufes** bekanntgegeben. Demnach hatte der **Rechnungseingang ab 1. Jänner 2003 zentral über die Abteilung für Rechnungswesen** zu erfolgen (mit Ausnahme der Geriatrischen Gesundheitszentren und der Wirtschaftbetriebe).

2.2.3. Präsidialerlass Nr. 20/2007, Auflassung des Beschaffungsamtes und Anpassung des Beschaffungsprozesses

Laut **Präsidialerlass Nr. 20 vom 29. August 2007** wurde aufgrund der Auflassung des Beschaffungsamtes als eigenständige Dienststelle und den damit verbundenen Änderungen sowie aufgrund der Empfehlung des Stadtrechnungshofes, ein **„4-Augenprinzip“** bei Beschaffungen zu verankern, eine **Anpassung des Beschaffungsprozesses** erforderlich. Beschaffungen waren daher ab sofort entsprechend dem **neu definierten Beschaffungsprozess** durchzuführen.

Die **Prozessdokumentation über die Durchführung folgender Beschaffungsarten ist im Intranet/Ämterinformationen/MD-Reform/Dezentrale Ressourcenverantwortung** abrufbar.

Für den Beschaffungsprozess bei Dritten wurden laut Prozessdokumentation nachfolgende Prozessschritte definiert:

1. Höhe des Bestellwertes feststellen
2. Budgetsituation prüfen
3. Erfordernis eines Kollegialbeschlusses prüfen

4. Kollegialbeschluss einholen

5. Erfordernis eines Ausschreibung nach BVergG prüfen
6. Ausschreibung durchführen
7. Angebote einholen und prüfen
8. Erfordernis des Vergebungsausschusses prüfen
9. Zustimmung des Vergebungsausschusses einholen
10. Bestellung in SAP erstellen

11. Internen Bestellschein abzeichnen

12. Kontierungsprüfung vornehmen (A8/3)
13. Bestellung vornehmen
14. Bestellvorgang (externe Firma)
15. Ware empfangen
16. Wareneingang in SAP anlegen

17. Rechnungsunterlagen an A8/3 abfertigen

18. Anweisung des offenen Betrages (A8/3)

Diese Prozessbeschreibungen stehen im **Intranet abrufbar** zur Verfügung. Die **Prozesskette für den externen Beschaffungsprozess** bildet in den einzelnen Prozessschritten zwar den Bestellvorgang ab, er **sollte allerdings in einigen Punkten aktualisiert** werden (interne Bestellscheine gibt es nicht mehr, der zentrale Rechnungseingang und das zentrale Scannen und das Vieraugenprinzip sollten erkennbar sein), auch wäre die Reihenfolge der Prozessschritte zu korrigieren (der Kollegialbeschluss kann nicht vor Anbotseinholung bzw. Ausschreibung erfolgen).

2.2.4. Präsidialerlass Nr. 31/2008, Elektronische Rechnungsbearbeitung

Mittels **Präsidialerlass Nr. 31 vom 22. Dezember 2008**, betreffend die **Elektronische Rechnungsbearbeitung (ERB)** wurde das Projekt „**Zentrale Eingangsrechnungsverarbeitung unter SAP**“ abgeschlossen. Ziel des Projektes war die Umstellung der Rechnungsbearbeitung auf elektronische Form.

Sämtliche in der Mag. Abt. 8/3, Abtlg. für Rechnungswesen **zentral eingehenden Rechnungen** sind seit dem **1. Jänner 2009 dort zu scannen** und stehen dann den Dienststellen im SAP zur weiteren Bearbeitung zur Verfügung. Die näheren Bestimmungen sind laut Präsidialerlass in der **Elektronischen Rechnungsbearbeitung (ERB)** geregelt.

Mit der ERB wurde unter anderem auch der **Forderung des Stadtrechnungshofes** nach einem **Vier – Augenprinzip** bei der Rechnungsanweisung entsprochen.

Die **ERB gilt für alle Dienststellen des Magistrates ausgenommen Eigenbetriebe** und für alle Rechnungen und Anweisungen ab dem Rechnungsjahr 2009.

Ausgenommen sind Rechnungen und Anweisungen die Anstalten (Pflegeheime etc.), Behinderten-einrichtungen, Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt betreffen.

Nachfolgend geben wir die **Eckpunkte des Regelwerkes ERB** wieder:

Allgemeiner Teil

- **Zentrales Scannen**
- **Rechnungsprüfung – Prüfstempel** (Vieraugenprinzip – 2 Berechtigte pro Prüfstufe)
Prüfstufe 1 (BestellerfasserInnen)
Prüfstufe 2 (Dienststellenleitung bzw. Vertretungsermächtigte)

Besonderer Teil

- **Baurechnungen**
- **Auszahlungsanordnungen der Dienststellen**
Einzelanweisungen dezentral durch die Dienststellen
Sammelanweisungen mit mehr als einem Kreditor PDF Datei oder Unterschrift des/der Zeichnungsberechtigten
- **Interne Leistungsverrechnung** (Regelung erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt)
- **Gutschriften** (Regelung zu einem späteren Zeitpunkt)
- **Dauerauszahlungen** (bis auf weiteres wie bisher).

Die Detailregelungen zu den einzelnen Punkten haben wir hier nicht angeführt, weil deren Kenntnis für die weiteren Beurteilungen nicht wesentlich ist.

2.2.5. Präsidialerlass Nr. 6/2009, Kontierungsprüfung und Wegfall von Vorlagen

Im Rahmen der Umsetzung des elektronischen Aktes und der elektronischen Rechnungsbearbeitung wurde der Präsidialerlass Nr. 23/2004, Neuauflage auf Grund der Einführung von SAP, außer Kraft gesetzt und wurden mit dem **Präsidialerlass Nr. 6 vom 30. März 2009, Kontierungsprüfung und Wegfall von Vorlagen**, Neuregelungen getroffen.

Es ist – sofern die Wertgrenzen Organbeschlüsse (Stadtsenat/Gemeinderat) vorsehen – **wie folgt vorzugehen**:

1. **Mittelreservierung** unter SAP
2. Aus der Mittelreservierung wird ein **pdf-Dokument** erzeugt und dieses gemeinsam mit dem jeweiligen Antrag per E-Mail an die Abteilung für Rechnungswesen übermittelt.
3. **Kontierungsprüfung** durch die **Abteilung für Rechnungswesen**: die Bestätigung der Richtigkeit der Kontierung erfolgt durch Aufbringen der internen Signatur.
4. Das **signierte pdf-Dokument** wird per E-Mail **an die Dienststelle** zurückgesendet.
5. Dieses Dokument wird dem jeweiligen **Antrag als Beilage** angefügt.
6. Nur **vollständige Anträge** (inklusive Kontierungsprüfung) dürfen für die jeweilige **Tagesordnung** gemeldet werden.
7. Nach **Beschlussfassung** erfolgt die Vormerkung der Mittelreservierung in SAP durch die jeweilige Dienststelle.

Im Falle eines Antrages an den Vergebungsausschuss ist ebenso vorzugehen nur dass anstelle einer Mittelreservierung **ein Bestellschein** erstellt wird und der **freigegebene Bestellschein** dem Bericht an den Vergebungsausschuss anzuschließen ist.

Eine **gesonderte Vorlage an den Finanzreferenten ist nicht mehr erforderlich**, sondern ist diesem Erfordernis durch das **Hinterlegen der Stücke in MOSS** (Stadtsenat/Gemeinderat/ Vergebungsausschuss/Verwaltungsausschüsse der Eigenbetriebe) genüge getan.

Mit dem Präsidialerlass wurde des weiteren festgelegt, dass alle Magistratsabteilungen ab Ende 2009 die Einnahmenvorschreibungen direkt im SAP zu erfassen haben und die Vorschrift zur elektronischen Rechnungsbearbeitung wurde in den Punkten **Auszahlungsanordnungen der Dienststellen und interne Leistungsverrechnung** geändert.

2.2.6. Haushaltsordnung

Diese Verordnung **sollte** die näheren Bestimmungen zur Durchführung der im Statut der Landeshauptstadt enthaltenen **Regelungen über die Erstellung und Durchführung des Voranschlages und des Rechnungsabschlusses**, sowie des **Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens** regeln.

Mit Schreiben vom **28.4.2004** gab der Stadtrechnungshof bereits eine **Stellungnahme zum damaligen Entwurf der Haushaltsordnung** ab und stellte fest, dass dem Wunsch des Stadtrechnungshofes nach einem Erstellen dieses Werkes nachgekommen wurde, viele Anregungen, die in den Vorgesprächen erfolgten in den nunmehr bestehenden Entwurf eingearbeitet wurden und es wurde nochmals, die vom Stadtrechnungshof bereits im Zuge der Besprechungen geäußerte Meinung dokumentiert, dass **die künftige Haushaltsordnung** auch im Sinne eines **Arbeitshandbuches** Verwendung finden und den damit befassten MitarbeiterInnen der Stadt Graz zur **praxisbezogenen Unterstützung** dienen sollte.

Im Prüfbericht betreffend „**Cut-off-Prüfung 2006 - Zahlungen vor Jahresende**“ (StRH – GZ 1702/2007) gab der Stadtrechnungshof die **Empfehlung** ab, den **Entwurf der Haushaltordnung einer nochmaligen Durchsicht im Hinblick auf im Zuge des Reformprozesses notwendig gewordene Änderungen bzw. Ergänzungen** zu unterziehen und ehest baldig eine Beschlussfassung herbei zu führen.

Eine Beschlussfassung ist bis dato nicht erfolgt, die Stadt Graz verfügt bislang über keine Haushaltsordnung.

Für den Stadtrechnungshof ist es unverzichtbar, dass der Magistrat Graz sein Haushalts-Regelwerk aktualisiert, welches beispielsweise **die Grundsätze der Buchführung und die Aufgaben der Buchhaltung beschreibt**, sowie die **Kontrolle der Gebarung** (laufende Haushaltsüberwachung durch die Finanzdirektion und die Haushaltüberwachung der Abteilungen) und den **Inhalt von Auszahlungsanweisungen und Beilagen etc.** regelt bzw. vorschreibt.

Dass die Beschlussfassung dieses Regelwerkes **dringend notwendig** ist, zeigt das mit diesem Bericht vorliegende Prüfergebnis.

2.3. Feststellungen

2.3.1. Bestellvorgang und Freigabe von Rechnungen

Im Zuge unserer Prüfung stellten wir fest, dass im Zeitraum **Juli 2009 bis Anfang November 2009**

660 Bestellungen

erst **nach Einlangen der Rechnung** vorgenommen wurden.

Mit **Präsidentalerlass Nr. 31 vom 22.12.2008** wurde zwar die **elektronische Rechnungsbearbeitung** geregelt, der **Bestellvorgang bzw. die Mittelvormerkung in SAP** wurde jedoch **nicht thematisiert**.

Im Zuge der **dezentralen Bearbeitung von eingelangten Rechnungen** sind **folgende Prüfschritte durch zwei verschiedene Personen wie folgt durchzuführen**:

Stufe 1 (BearbeiterIn: BestellerfasserInnen):

- **Rechnerische Richtigkeit bestätigen** (Verantwortung ausschließlich bei der freigebenden Dienststelle),
- **Waren-/Leistungseingang ist wie bisher zu bestätigen,**
- **Beantworten, ob Vergleichsanbote eingeholt/nicht eingeholt** wurden, (für Dauerleistungen (z.B. Mieten, Abos, laufende Verträge) oder Leistungen unter EUR 1.500,00 sind Erleichterungen vorgesehen)

Stufe 2 (Dienststellenleitung bzw. MitarbeiterInnen mit einer entsprechenden Vertretungsermächtigung):

- Bestätigung, dass der **Leistungsumfang der Bestellung** entspricht
- Zahlungsfreigabe

Durch **diese zwei zusätzlichen Prüfschritte** von verschiedenen Personen sollen das **4-Augen-Prinzip** und das **Prinzip der Funktionstrennung in der dezentralen Stelle gestärkt** werden; bereits an der dezentralen Stelle (Abteilung) soll eine inhaltliche Prüfung und Bestätigung erfolgen, dass die bestellte Leistung tatsächlich erbracht ist und der Rechnungsinhalt der Bestellung entspricht.

2.3.2. Rechnungseingang und Rechnungslauf

Laut Präsidialerlass Nr. 31 vom 22.12.2008 wurde mit dem **Rechnungsjahr 2009** die Rechnungsbearbeitung auf **elektronische Form** umgestellt, die Rechnungen sind **von der Abteilung für Rechnungswesen zentral zu scannen** und stehen den Dienststellen in SAP zur weiteren Bearbeitung zur Verfügung. Bereits mit Präsidialerlass Nr. 53/2002 wurde verfügt, dass Rechnungen zentral eingehen müssen. **Im Hinblick auf das zentrale Scannen ist es unbedingt erforderlich, dass die Rechnungen zentral in der Abteilung für Rechnungswesen eingehen.** Die näheren Bestimmungen zur elektronischen Rechnungsbearbeitung wurden in der **ERB** samt Beilagen (SAP ZREPR) festgelegt.

Wir haben festgestellt, dass von den 53 von uns geprüften Rechnungen **13 Rechnungen nicht an die Abteilung für Rechnungswesen adressiert waren**, dass die **Eingangsstempel** der betroffenen Abteilungen **fehlten**, die **Rechnungen mit zeitlicher Verzögerung** in der Abteilung für Rechnungswesen eingelangt sind und erst dort mit einem **ordnungsgemäßen Eingangsstempel** versehen wurden. Damit im Zusammenhang stehend prüften wir stichprobenartig ob dadurch **Skontoverluste** zu verzeichnen waren und stellten fest, dass auch bei **Überschreiten der Fristen die Skontoabzüge** getätigt wurden und in den geprüften Fällen diese von den RechnungslegerInnen akzeptiert worden waren.

2.3.3. Ursachen für die Buchungsmängel

Wir haben uns mit den **Begründungen der Fachabteilungen**, die hohe Anzahl der Mängel im Bereich des Bestellwesens betreffend, auseinandergesetzt und **hinterfragt**, ob der Bestellprozess an sich Probleme bereitet und dieser angepasst werden müsse. Wir stellten fest, dass es **gegen den Bestellprozess in SAP keine für uns nachvollziehbaren Einwände gibt**.

In Einzelfällen wurde die Vorgangsweise, die Bestellungen im SAP verspätet zu erfassen, damit begründet, dass **man nicht wisse, wie viel beispielsweise eine notwendige Reparaturleistung letztendlich kosten werde** oder man auch nicht wisse, **wie viele Stunden ein Hallenbad genutzt werde**. Diese Begründung ist für uns **nicht nachvollziehbar** zumal die Kosten für bestimmte Leistungen im überwiegenden Teil der Geschäftsfälle **abschätzbar** sind und eine **Bindung der Mittel** nicht auf den Cent genau durchgeführt werden muss. Das Abschätzen der Kosten im Vorfeld ist unserer Auffassung nach auch im Hinblick darauf, dass bei Überschreiten eines

Auftragswertes von EUR 1.500,00 netto die **Verpflichtung zur Einholung von drei Vergleichsanboten** besteht, notwendig.

Im Zuge unserer Einschau stellten wir des Weiteren fest, dass eine Abteilung ihr Globalbudget auf einzelne Referate aufgeteilt hat und diese Referatsbudgets jeweils **in Excel** verwaltet werden, um so die Daten für die **Kosten- und Leistungsrechnung** zur Verfügung zu haben. Wie die Prüfung zeigte, wurden diverse **Bestellungen weder im Excel noch im SAP zeitfolgegemaß** verbucht, **sondern** die notwendigen **Buchungsschritte in SAP erst nach Einlangen der Rechnungen gesetzt**. Für uns erhebt sich die Frage, wie eine korrekte **Haushaltsüberwachung** gewährleistet sein kann wenn – in diesen Fällen

- a) **keine Bestellung/Mittelreservierung durchgeführt wird,**
- b) **man in zwei nicht miteinander verknüpften Systemen zeitversetzt bucht.**

Das Führen einer „**Schattenbuchhaltung**“ sollte unserer Auffassung nach vermieden werden, zumal diese Arbeitsweise aus unserer Sicht bereits **vom Ablauf her falsch ist**. Die Buchungen erfolgen **zuerst in Excel, erst danach** werden die Daten **händisch ins Buchhaltungssystem der Stadt (SAP)** eingegeben. Der Bestellschritt **im SAP wird vielfach erst** gesetzt, wenn, wie bereits festgestellt, die Rechnung vorliegt. Auch sind **Übertragungsfehler nicht auszuschließen**.

Wir weisen an dieser Stelle darauf hin, dass nur eine **geschlossene Dokumentation**, das heißt die **vollständige, zeitfolgegemaße und systematische, die richtige und zeitgerechte Erfassung der Geschäftsfälle** eine **ordnungsgemaße Buchführung** sichert. Die Begründung, es wisse ohnehin jeder Referent bzw. jede Referentin wie viel Budget er bzw. sie noch zur Verfügung habe, wird von uns dahingehend kommentiert, dass immer auf die **Qualität und Ordnungsmäßigkeit der Buchungsvorgänge** und der **schriftlichen Aufzeichnungen** zu achten ist und es nicht genügt wenn die ReferentInnen zwar über Ihre Budgets Bescheid wissen, die Dokumentation der Geschäftsfälle jedoch lückenhaft ist.

Das **Vieraugenprinzip** hat nicht nur für die Rechnungsanweisungen zu gelten, es muss schon bei der **Bestellung** Beachtung finden. Nur auf Basis ordnungsgemaß durchgeführter Bestellvorgänge, ist ein **Abgleich mit der Leistungsverrechnung** möglich.

2.4. Empfehlungen

2.4.1. Regelwerke der Stadt

Dem Stadtrechnungshof obliegt die **Prüfung der Einhaltung der elementaren Ordnungsgrundsätze**, er hat zu beurteilen, ob die **Gebahrung sparsam und wirtschaftlich** vollzogen wurde. Finden diese Ordnungsgrundsätze aus welchen Gründen immer **keine Beachtung, fehlen grundlegende Regelwerke** für die tägliche Arbeit **oder sind diese veraltet**, so ist die **Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung nicht sichergestellt**.

Wir haben bereits im Prüfbericht „**Cut-off, Prüfung von Zahlungen vor Jahresende**“ (StRH – GZ 1702/2007) darauf hingewiesen, dass die **Regelwerke der Stadt Graz** an die im Zuge des Reformprozesses geänderten Abläufe der letzten Jahre **nur in Teilen angepasst** wurden.

Als **dringende Maßnahme im Hinblick auf ein geordnetes Rechnungswesen** empfehlen wir zum wiederholten Male die ehest baldige

1. Überarbeitung der Geschäftsordnung betreffend den **Vorgang bei Bestellungen** und betreffend die **Bezahlung von Rechnungen durch die Stadt**, sowie die
2. Fertigstellung der **Haushaltsordnung und deren Verabschiedung**.
3. Wir empfehlen zudem die Aktualisierung der **im Intranet veröffentlichten Arbeitsgrundlagen** (z.B. der Prozessdokumentation) und regen an, **alle das Rechnungswesen betreffenden Regelungen und Präsidialerlässe** im Intranet auf **einem entsprechenden Link** zusammengefasst den MitarbeiterInnen als **verbindliche Arbeitsgrundlagen** zur Verfügung zu stellen.

2.4.2. Bestellvorgang und Bezahlung von Rechnungen

Die **Aufträge zur Erbringung von Lieferungen und Leistungen** sind **grundsätzlich schriftlich** und nur dann zu erteilen, wenn die zur Auftragserfüllung **nötigen Mittel** (Ausgabenkredite) zur Verfügung stehen. Wird in Ausnahmefällen eine Bestellung mündlich vorgenommen, so ist der schriftliche Auftrag unverzüglich nachzuholen. Die **Liefer- und Leistungsaufträge** sind nur **rechtswirksam** wenn sie von den **ermächtigten MitarbeiterInnen unterfertigt** sind.

Es gilt der Grundsatz: keine Lieferung oder Leistung ohne schriftlichen Auftrag. In ihm sind die Art des Gutes oder der Leistung, die Qualität, die Menge, der Preis sowie die Liefer- und Zahlungsbedingungen so eindeutig festzulegen, dass in jedem Fall die rechnerische und sachliche Richtigkeit zweifelsfrei festgestellt werden kann.

Die **Bestellung** ist ein **wertvolles Kontrollmittel**, auch für die Abteilungen selbst. Nur wenn diese vorliegt, kann festgestellt werden, welche **Lieferungen bzw. ob Rechnungen** für allfällige Lieferungen **noch offen** sind. Auch kann nur bei Vorliegen einer Bestellung überprüft werden, ob einzelne Dienststellen die **Rechnungen sofort oder verspätet begleichen**, der **Verzicht auf Preisvorteile wäre möglich, Mahnspesen könnten anfallen**, zudem geht die **finanzielle Übersicht ohne ordnungsgemäßen Bestellvorgang und Mittelbindung verloren**. Aber auch die **Gefahr der Manipulation**, z.B. nachträgliches Anpassen der Bestellung an die Rechnung oder nachträgliche Änderung der Bestellkonditionen, ist gegeben, diese kann jedoch seit dem Budgetjahr 2009 (Einführung des Vieraugenprinzips) weitgehend ausgeschlossen werden.

Rechnungen über Lieferungen und Leistungen, die durch **keine vorschriftsmäßig unterfertigten Aufträge** belegt sind sollten künftighin **von der Bezahlung ausgeschlossen werden** und hievon der für Finanzen zuständige **Stadtsenatsreferent** informiert werden.

Ausgenommen von der Meldung an den Stadtsenatsreferenten sollten Ausgaben für **unabdingbare Reparaturen** oder **Notwendigkeiten** sein. Die **Bestellung** wäre in diesen Fällen im SAP (z.B. mit dem Vermerk „Gefahr im Verzug“) **am selben oder am nächsten Tag** einzugeben.

Keinesfalls darf zwischen der erfolgten Leistung und der nachträglichen Bestellung ein Zeitraum von mehreren Tagen bzw. Wochen vergehen! Die Gewährleistung der Haushaltsüberwachung muss gegeben sein.

Grundsätzlich kann **die Leistung nur mit Vorliegen einer Bestellung** in Auftrag gegeben werden (Regelungsbedarf für Ausnahmen bei „Gefahr in Verzug“). Nach erbrachter Leistung **müssen** dem Präsidialerlass Nr. 31/2008 entsprechend, **alle Rechnungen zentral in der Mag. Abt. 8/3, Abteilung für Rechnungswesen** eingehen (ausgenommen sind Eigenbetriebe, die Behinderteneinrichtungen, und die Bereiche Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt) und dort **gescannt** werden.

Rechnungen, die trotz zentralem Rechnungseingang **in der Dienststelle einlangen**, sind laut Präsidialerlass mit dem **Eingangsstempel zu versehen** und an die Abteilung für Rechnungswesen

zu übermitteln. Die Rechnungen dürfen aufgrund der besonderen Anforderungen an eingescannte Rechnungen nicht in den Dienststellen gescannt und digital übermittelt werden.

Die Rechnungen stehen **nach ordnungsgemäßem Scannen** durch die Abteilung für Rechnungswesen **den Dienststellen in SAP zur weiteren Bearbeitung bzw. Rechnungsprüfung** zur Verfügung.

Die Rechnungsprüfung hat **nach dem Vieraugenprinzip** mittels Prüfstempel in SAP zu erfolgen, d.h. pro Dienststelle sind in SAP zumindest zwei Berechtigte je Prüfstufe einzurichten. Die **Rechnungsprüfung** hat durch die **BestellerfasserInnen (Stufe 1)** und durch die **Dienststellenleitung bzw. MitarbeiterInnen mit entsprechender Vertretungsermächtigung (Stufe 2)** zu erfolgen.

Trotz der Einrichtung des oben beschriebenen **Kontrollsystems seit dem Rechnungsjahr 2009** wurden in einem **relativ kurzen von uns geprüften Zeitraum** (Juli bis November 2009) für **rund 660 Rechnungen die Bestellungen erst einige Tage, auch Wochen und Monate nach der Leistung und nach Rechnungseingang** durchgeführt.

Nach Auffassung des Stadtrechnungshofes hat der/die **Berechtigte der Stufe 2** die **Verpflichtung**, bei Erkennen der Tatsache, dass der Abstand zwischen Bestellung, Leistung und Rechnungseingang auffallend ist, den Fall **zu hinterfragen und entsprechend zu reagieren**.

Unserer Wahrnehmung nach wird **dem Bestellvorgang bzw. der Mittelreservierung nicht von allen Führungskräften und Budgetverantwortlichen der Stadt jener Stellenwert** beigemessen der ihm zukommen sollte. Dem Beschaffungsvorgang widmet der **Stadtrechnungshof stets größte Aufmerksamkeit**, weil in der **Realität feststellbar** ist, dass **Aufsehen erregende Fälle von Wirtschaftskriminalität sehr häufig an IKS-Schwächen im Bestellprozess** von Unternehmen anknüpfen.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt, per Präsidialerlass auf die **Verpflichtung zur Einhaltung eines ordnungsgemäßen Bestellvorganges hinzuweisen** und bei Bedarf Schulungsmaßnahmen zu treffen. Sollte dieser Verpflichtung von einigen Abteilungen auch künftighin nicht Folge geleistet und das **Vieraugenprinzip nicht** in der gewünschten Form **gelebt werden**, empfehlen wir ein automatisiertes Meldewesen im SAP einzurichten.

Die Gewährleistung der Haushaltsüberwachung muss gegeben sein!

3. Zusammenfassung

Der **Stadtrechnungshof** hat den in den letzten Jahren mehrfach reformierten **Bestell- und Beschaffungsvorgang im Magistrat Graz untersucht und festgestellt**, dass in vielen Einzelfällen (660 Bestellvorgänge im Zeitraum Juli bis November 2009) die **vorgesehenen Regelungen nicht eingehalten** werden.

Dafür gibt es **seitens der dezentralen Verantwortlichen Begründungen**, die allerdings – nach kritischer Würdigung durch uns – nicht überzeugen.

Die **Empfehlungen** des Stadtrechnungshofes sind auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse in **Kapitel 2.4. zusammen gefasst**.

3.1. Schlussbesprechung – Conclusio

Die dem Stadtrechnungshof als Prüfungssample zugrunde gelegten 660 Fälle, in denen Bestellungen erst nach dem Einlangen der Rechnung im System erfasst wurden, wurden in der Schlussbesprechung diskutiert. Dabei wurden folgende **verallgemeinerbare Fälle identifiziert und diskutiert**:

- **Beschaffung von handwerklichen Dienstleistungen von der Liegenschaftswerkstätte**: hier betraf eine Vielzahl der Fälle die Anordnungsbefugnis der Abteilung Liegenschaftsverwaltung und des Schulamtes. Viele der untersuchten Fälle sind so gelagert, dass die Dienstleistungen von der magistratsinternen Liegenschaftswerkstätte erbracht worden waren und es sich im Regelfall um Materialien handelte. Zu diesem Thema besteht mittelfristig kein Handlungsbedarf, weil die Werkstätten in Zukunft in einer Tochtergesellschaft zusammen gefasst werden und dann keine ILV mehr vorliegen wird.
- Sofern es bei **Handwerkerleistungen zur Beauftragung Externer** kommt, wurde von Schulamt und Liegenschaftsverwaltung auf Anfrage festgehalten, dass die Einhaltung des Bestellvorganges keine besonderen Schwierigkeiten aufwerfe und daher leicht umsetzbar sei.
- **Zur möglichen Schaffung einer Bagatellregelung (für beispielsweise Bestellwerte von unter EUR 100,00)**: von den untersuchten 660 Fällen lagen lediglich 38 Fälle unterhalb des Wertes von EUR 100,00. Die mögliche Verwaltersparnis bei Einführung einer solchen Bagatellgrenze ist also gering. Außerdem besteht auch schon jetzt die Möglichkeit von Bareinkäufen über die Handkassen.

- Sofern in **Abteilungen der Bestellvorgang durch Beschaffungen politischer Büros** ausgelöst wird, sind die politischen Büros auf die Einhaltung von Bestellvorschriften hinzuweisen.
- **Bestellungen von Bewirtungen:** hier wäre wiederum zweckmäßig, von der Möglichkeit der Handkassenregelung Gebrauch zu machen.

Allgemein wurde besprochen, dass der **unter SAP einzugebende Bestellwert geschätzt** werden kann, und es daher keine besonderen Umstände auslöst, wenn der spätere Rechnungsbetrag über oder unter dem Bestellwert liegt.

Aus all den analysierten Fällen konnte **kein besonderes Hindernis** festgestellt werden, das die **lückenlose Beachtung des Bestellprozesses vereiteln** würde.

Die **Finanzdirektion** wird - im Ergebnis der Besprechung - im Zuge der **Reform der Haushaltsordnung allgemein geltende Regeln** formulieren; sofern eine Abänderung der bestehenden Regelungen für einzelne Gattungen von Geschäftsfällen für zweckmäßig gehalten wird, sind entsprechende Formulierungsvorschläge zu erstatten.

3.2. **Stellungnahme des Finanzdirektors**

Folgende, im Zuge der Schlussbesprechung diskutierten Aspekte, ersuchte der Finanzdirektor in den Bericht einzubauen:

Zitat: *„Die **nachträgliche (nach erfolgter Leistungserbringung und Rechnungslegung) Eingabe von Bestellungen** samt aller Genehmigungsprozeduren wird jedenfalls in dieser Form als nicht zweckmäßiger Ressourceneinsatz erachtet und soll deshalb künftig nicht mehr durchgeführt werden. Dem 4-Augenprinzip wird durch die Übernahme- und Rechnungsfreigabeprozeduren ohnehin entsprochen und für die Budgetsteuerung leistet diese (im Vorjahr etwa 5.000 mal durchgeführte) Aktivität ebenfalls keinen Beitrag. Sinnvollerweise ist daher künftig in jenen Fällen **(und nur in jenen!!!)**, in denen eine rechtzeitige Bestelleingabe nicht möglich oder zweckmäßig ist (siehe unten), eine Begründung hierfür zu dokumentieren.*

Eine **Forcierung von Handkassen** wäre ein ganz klarer Rückschritt hinsichtlich der Bemühungen um Effizienzsteigerung in der Verwaltung und ist daher **klar abzulehnen**. Handkassen sollen nur noch dort Verwendung finden, wo sie absolut notwendig und unvermeidbar sind; so wie eine Rechnung aus

einer Handkassa ohne Bestelleingabe bezahlt werden kann, muss auch eine unbare Bezahlung der Rechnung stattfinden können, ohne dass schon allein deswegen die Revisionssicherheit leiden würde.

Hinsichtlich der Frage, welche Rechnungen künftig im Sinne einer realitätsnäheren Regelung ohne Bestelleingabe akzeptiert werden sollen (abgeschätzt in etwa 200 der 600 Stichproben-Fälle, siehe unten), **soll in Kürze ein Vorschlag der Finanzdirektion und der Abteilung für RW ergehen.**

Hinsichtlich der mindestens 3 Vergleichsangebote bei Bestellungen über 1.500 möchte ich der guten Ordnung halber festhalten, dass aus Sicht der Finanzdirektion **das Prinzip und die Verantwortlichkeit jedes Bestellers, die beste Lösung für die Stadt im Sinne eines optimalen Kosten-Nutzenverhältnisses umzusetzen, stärker betont gehört!** Die Beilage von zwei (teureren) Vergleichsangeboten bei jeder Einzelbestellung hat hiefür bestenfalls Indizwirkung, sinnvoller ist in vielen Fällen die Etablierung von Rahmenverträgen, ausgefeiltere Benchmark-Analysen in größeren Zeitabständen, oder systematische Lieferantenstrategien etc. Da dies in vielen Bereichen aber derzeit noch zu hohe Anforderungen an die Besteller stellt, sollen bzw die drei Vergleichsangebote als Begründung für die Bestellentscheidung weiterhin erlaubt sein, auf die (qualitativ höherwertigeren) alternativen Begründungen sollte aber künftig mehr geachtet werden.“

3.3. Abschließende Beurteilung

Wir haben im Zuge der Prüfung festgestellt, dass der **im Magistrat Graz vorgesehene Beschaffungsprozess hinsichtlich des Bestellwesens nicht immer eingehalten** wird. Die Untersuchung von Einzelfällen hat ergeben, dass – von Ausnahmen bei intern erbrachten Leistungen abgesehen – **keine schwerwiegenden Hinderungsgründe** für die Einhaltung des Bestellprozesses bestehen, die ein Abgehen vom definierten Prozess erforderlich machen würden.

Dem entsprechend sollten die **Verantwortlichen bei Nichteinhaltung des vorgesehenen Prozesses** auf die geltenden Regelungen **aufmerksam gemacht** und nötigenfalls **Schulungen** angeboten werden.

Die **magistratsinterne fachliche Verantwortung** für die Definition und Überwachung von finanzwirksamen Transaktionen liegt bei der **Finanzdirektion**. Dem entsprechend sollte die **Überarbeitung der Haushaltsordnung** rasch und zügig **voran getrieben** werden und sollten darin insbesondere die kritischen Prozesse – und allenfalls nötige Ausnahmen – klar geregelt werden.

Da im Zuge der Prüfung und auch im Verlauf der Schlussbesprechung wiederholt die Frage gestellt wurde, welchen Zusatznutzen die strenge Einhaltung der Bestellvorschriften vermittelt, sei an dieser Stelle nochmals angemerkt, dass

- eine lückenlose Bestellerfassung ein wesentliches – und allgemein in der Wirtschaft akzeptiertes – Element der Haushaltsüberwachung ist,
- und dass die Bestellscheinerfassung einen wichtigen Prozessschritt zur Verringerung des Risikos missbräuchlicher oder unzweckmäßiger Mittelverwendungen darstellt.

Die beiden Argumente wiegen besonders stark im Umfeld einer dezentralen Ressourcenverantwortung, wie sie im Magistrat Graz seit einigen Jahren umgesetzt ist; durch den unter SAP definierten Beschaffungsprozess wird gewährleistet, dass an der (dezentralen) anordnungsbefugten Stelle eine inhaltliche Kontrolle nach dem 4-Augen-Prinzip erfolgt.

Graz, am 13. April 2010

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

Dr. Günter Riegler
Stadtrechnungshofdirektor

Ulrike Pichler
Prüfungsleiterin

